

# Evaluando los Sistemas de Gestión de la Inversión Pública \*

*...y algunas implicaciones para Colombia \*\**

*Specialized Workshop of Effective Public Investment in Colombia  
OECD mission to Colombia*

*3 de mayo de 2016*

\* basado en "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management", Policy Research Working Paper 5397, World Bank (2010).

\*\* basado en el trabajo llevado a cabo por la Práctica de Gobernabilidad del Banco Mundial en colaboración con el DNP.



## Los sistemas de gestión de la inversión pública (*Public Investment Management, PIM*) son claves en la gestión de los recursos públicos

- La pregunta principal: “*Se traducirá el gasto en inversión pública en activos productivos?*”
- **Existe evidencia de baja eficiencia**
  - Independiente del nivel de ingreso del país
  - Sobre costos en muchos países
  - Optimismo en el diseño con metas poco realistas (evaluación *ex ante*)
- **Los problemas especialmente agudos en países de baja renta**
  - Débil selección de la inversión (‘elefantes blancos’)
  - Retrasos en diseño y cierre de proyectos
  - Incapacidad para operar y mantener los activos creados
  - Infra ejecución crónica de proyectos
- **Áreas claves de los sistemas PIM**
  - Interferencias políticas en el proceso
  - Falta de criterios objetivos para la selección
  - Poca claridad en la rendición de cuentas
  - Debilidad en áreas de evaluación, contrataciones y capacidad de gestión
  - Falta de coordinación entre niveles de gobierno y entre jurisdicciones

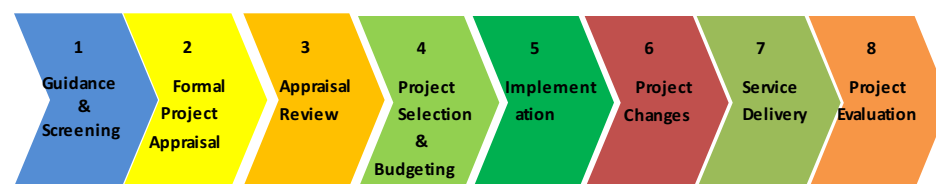
## Marco conceptual para evaluación de la gestión de la inversión pública

- **Enfocarse en cómo informar la reforma para mejorar sistemas PIM**
  - Búsqueda de medidas institucionales y técnicas apropiadas
  - Énfasis en procesos básicos y controles relacionados al proceso presupuestal
- **Evaluación tipo “*gap analysis*” del funcionamiento real del sistema de inversión**
  - Aspectos estructurales de los procesos de toma de decisión y gestión
  - Reconocimiento del rol de las instituciones, capacidades e incentivos
  - Apoyado todo por un ejercicio de diagnóstico basado en un marco conceptual aceptado

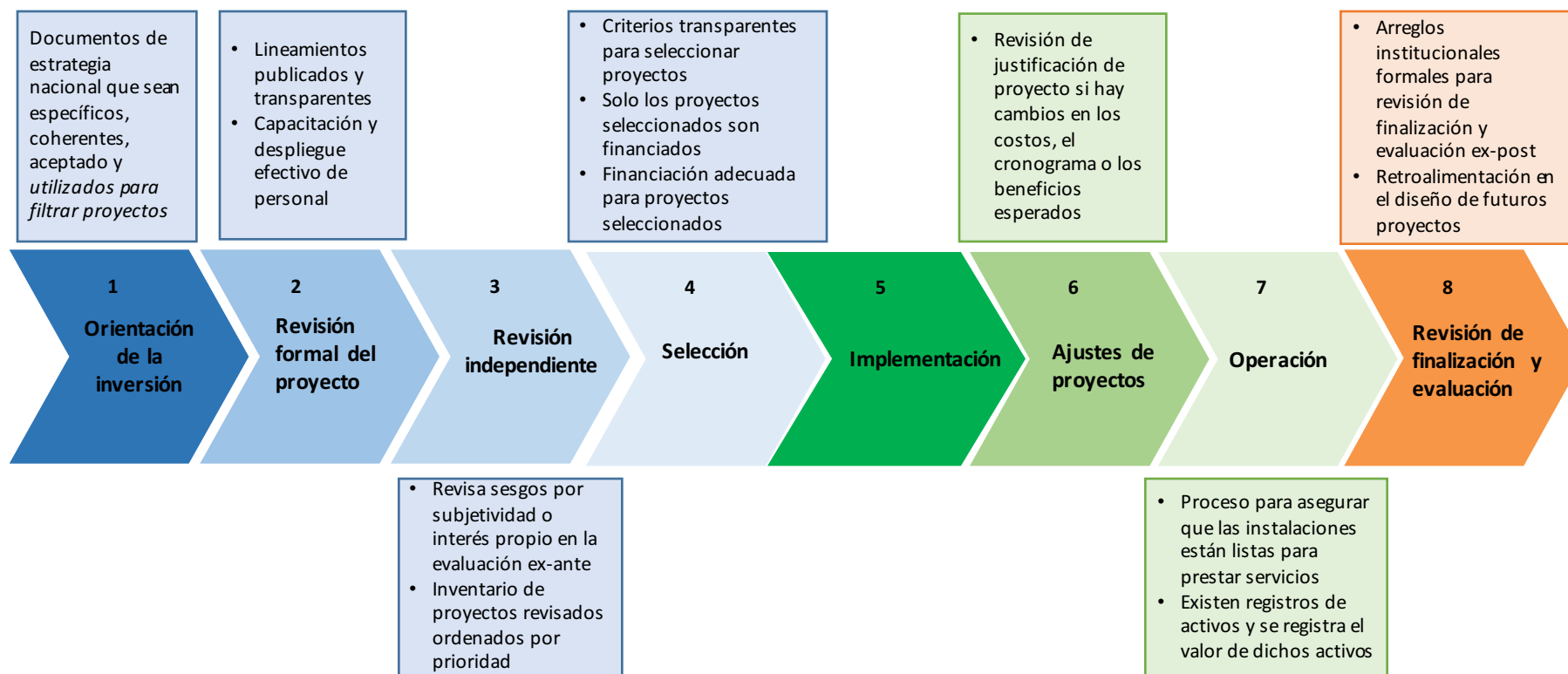
## Marco conceptual para evaluación de la gestión de la inversión pública (ii)

### Dos pilares fundamentales del marco conceptual

- **Arreglos institucionales deseables**
  - Alineados al ciclo de toma de decisiones del PIM
  - Incluir arreglos institucionales básicos (*best fit*) mejor que intentar implementar arreglos óptimos (*best practice*) para minimizar riesgos
- **Indicadores para el diagnostico**
  - Sobre insumos, procesos y productos
- **Ocho áreas y funciones necesarias en el sistema:**



# Marco conceptual para evaluación de la gestión de la inversión pública (iii)



## Aplicando el diagnóstico del marco conceptual: Resumen de los diagnósticos en varios países

Institutional Features	Chile	Ireland	Korea	Brazil	Belarus	China	Vietnam	East Timor	Nigeria
Investment guidance & preliminary screening	Green	Green	Green	Yellow	Yellow/Red	Yellow	Yellow	Yellow/Red	Red
Formal project appraisal	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow/Red	Red
Independent review of appraisal	Green	Green	Green	Yellow/Red	Green/Yellow	Yellow	Red	Red	Red
Project selection and budgeting	Green	Green	Green	Yellow/Red	Yellow	Red	Red	Green/Yellow	Red
Implementation	Green	Green/Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow/Red	Yellow/Red	Yellow	Red
Adjustment for changes in project circumstances	Green	Green	Green	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow/Red	Red
Service delivery	Green	Green	Green	Green/Yellow	Red	Red	Yellow/Red	Yellow/Red	Yellow/Red
Evaluation	Yellow/Red	Yellow	Green/Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red

KEY TO CODING 1-5 scale: green; green/yellow; yellow; yellow/red; and red

## Hallazgos principales

- Principales retos
  - Asignación óptima de recursos para los sectores es problemática
  - Equilibrio entre control del centro de gobierno y flexibilidad para las agencias sectoriales y sub-nacionales (niveles de gobierno, relación planeación-presupuesto)
  - Sobre costos y retrasos de implementación
  - Procesos de contratación
  - Rendición de cuentas y eficiencia de empresas publicas
- Principales razones
  - La demanda de buenos proyectos irregular y existencia de objetivos en conflicto
  - Baja capacidad institucional
  - Falta de evaluación, y capacidad de contratación y gestión
  - Baja capacidad de absorción y presiones inflacionarias

## Algunas conclusiones

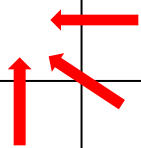
- Dejar muy claro las **responsabilidades** de todos los aspectos del sistema PIM
- La regulación del **proceso de evaluación** es importante (reflejará el nivel de descentralización)
- Los sistemas PIM **no operan aislados**: la relación con los procesos de gestión del gasto, presupuesto, gobernabilidad de las empresas publicas y gestión de la deuda es muy importante
- Tanto **evaluación ex ante como ex post** son importantes (que se pueden apuntalar con el sistema de presupuesto por resultados)
- En algunos casos **criterios mas allá de la eficiencia** se pueden utilizar (con buena información para la toma de decisiones y transparencia)
- El rol de las **directrices centrales** deben ser aplicadas de forma rigurosa (en algunos sistemas hay grandes divergencias entre *de iure* y *de facto*)
- **Disponibilidad de buena información** es clave para poder evaluar los sistemas PIM y sus proyectos
- En los casos en los cuales los sistemas están completamente rotos lo mejor es avanzar de forma gradual con aspectos básicos



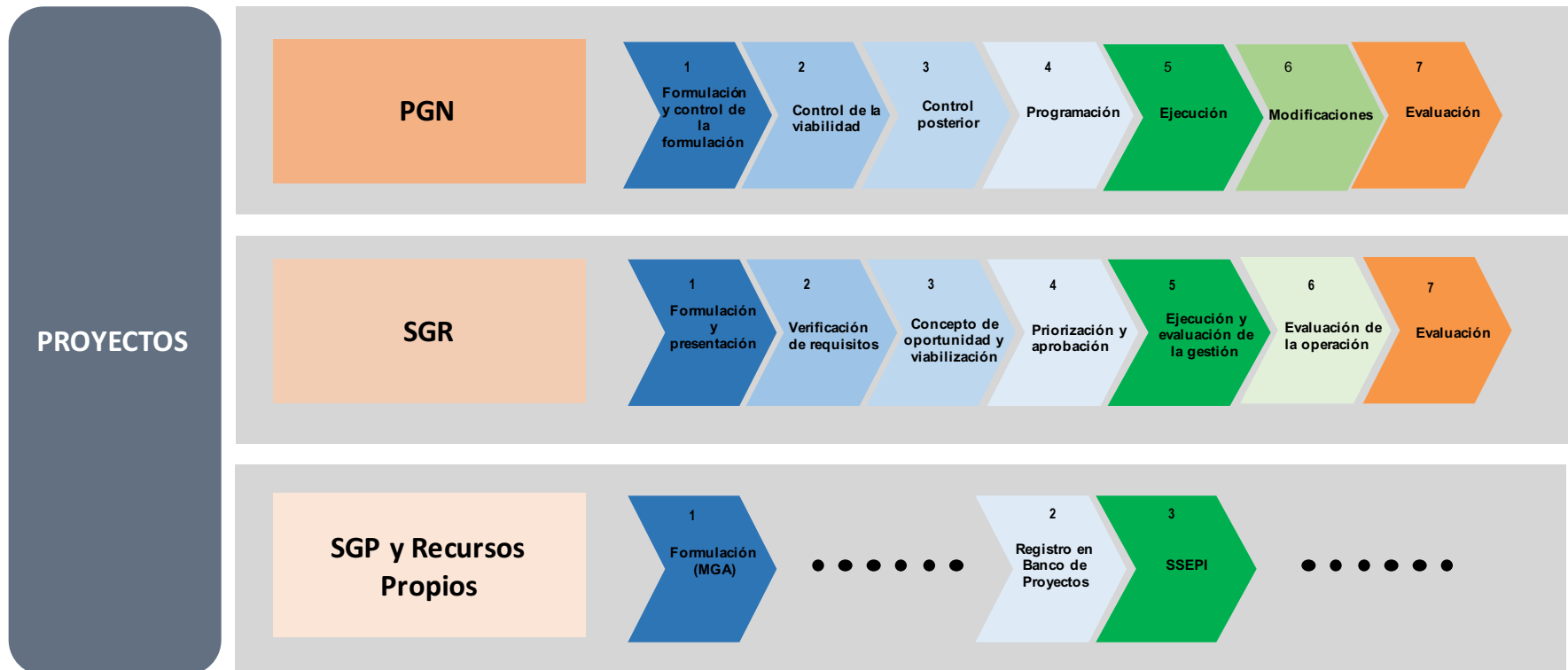
**El objetivo final en cualquier país:**

**➔ hacia un escenario de mejores proyectos**

Implementación de proyectos Selección de proyectos	Bien ejecutados	Mal ejecutados
Buenos proyectos	A	C
Malos proyectos	B	D



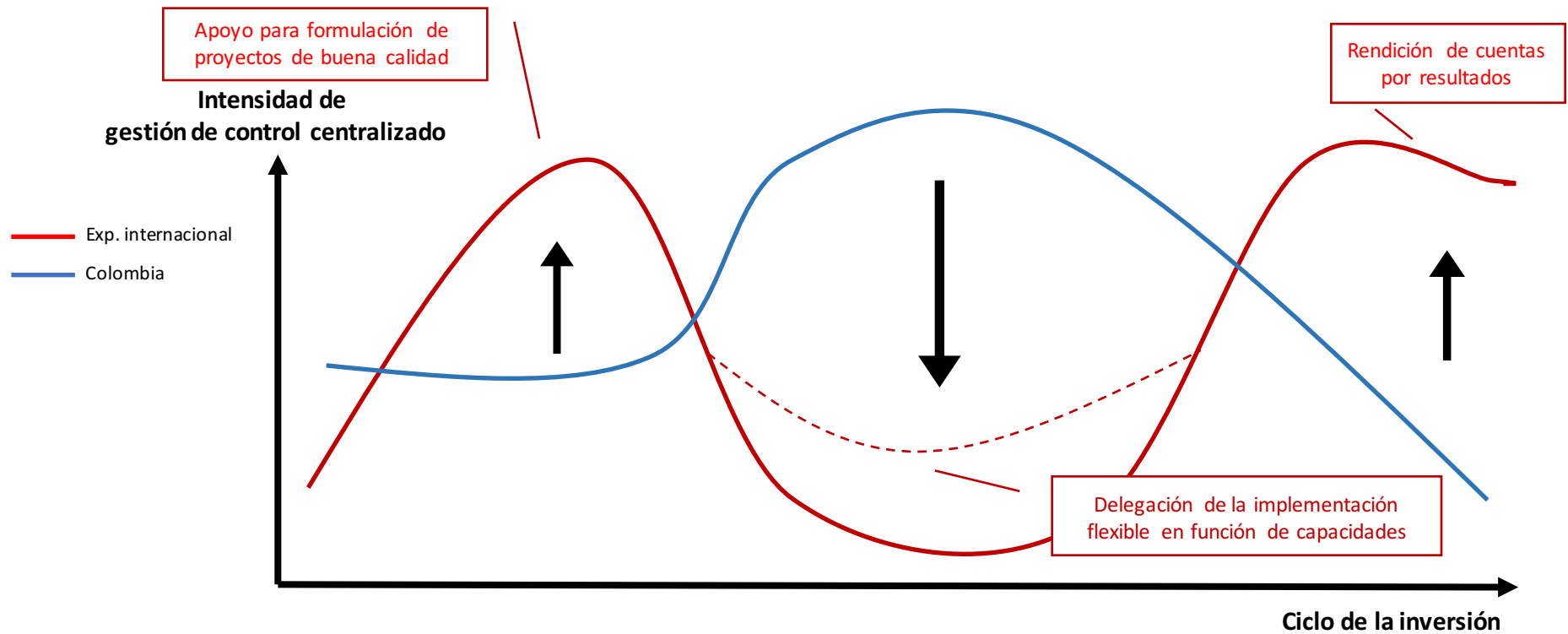
# En Colombia la situación actual esta caracterizada por un fragmentación de la gestión por fuente



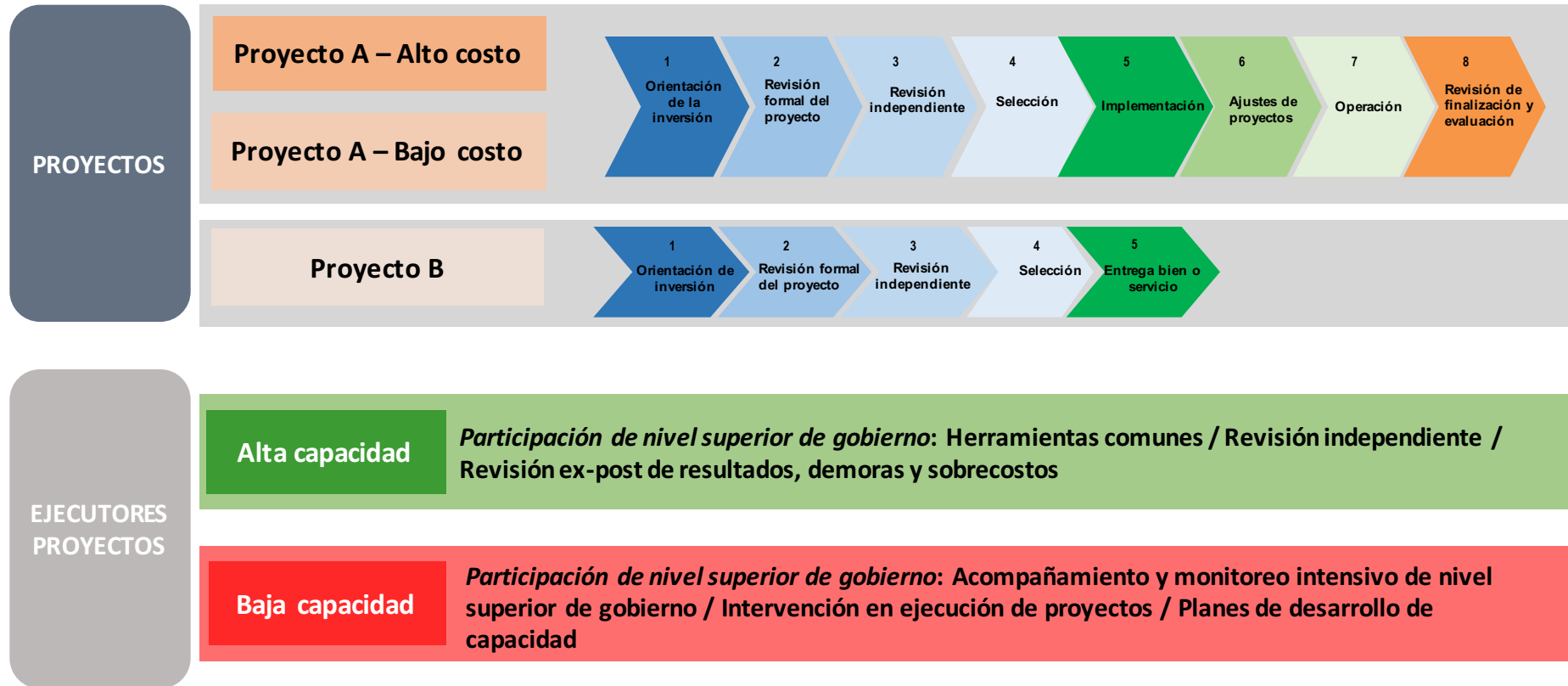
## Principales retos

1. **El sistema de gestión de la inversión está fraccionado** por fuente de financiación con alto riesgo de descoordinación entre distintos responsables
2. **Traslape entre control de gestión y control fiduciario / auditoría**
3. **No existe una gestión discriminada por tipo de proyecto** (de inversión vs. operativos; por costo) ni por tipo de ejecutor (niveles de capacidad)
4. **Excesivo énfasis en escrutinio formal y administrativo** de proyectos durante las fases de formulación y ejecución
5. **Debilidad en la etapa final de evaluación *ex-post***, tanto en la generación como en el uso efectivo de evaluaciones
6. **Fragmentación de las actividades de asistencia técnica** para mejora de capacidades, y restringidas a formulación de proyectos y reportes

# La gestión está focalizada en aspectos formales de la implementación



## La gestión debería discriminar por tipo de proyecto y ejecutor (no por fuente)



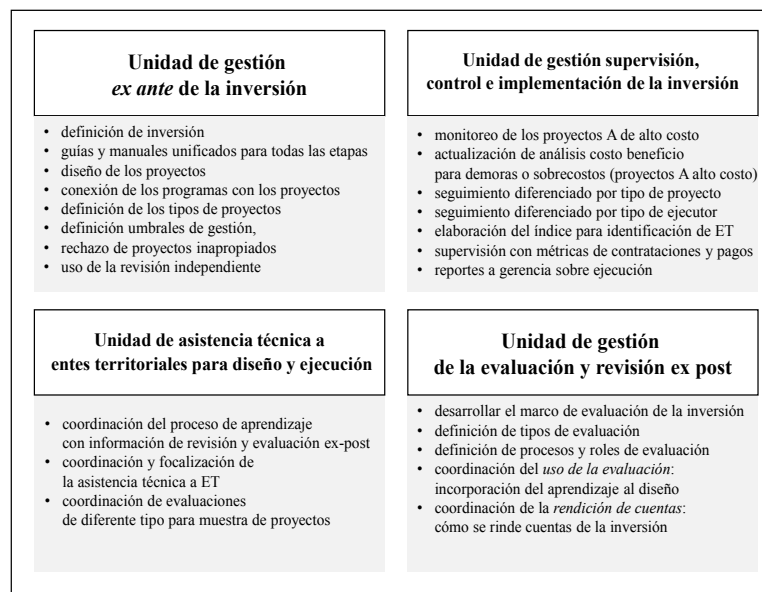
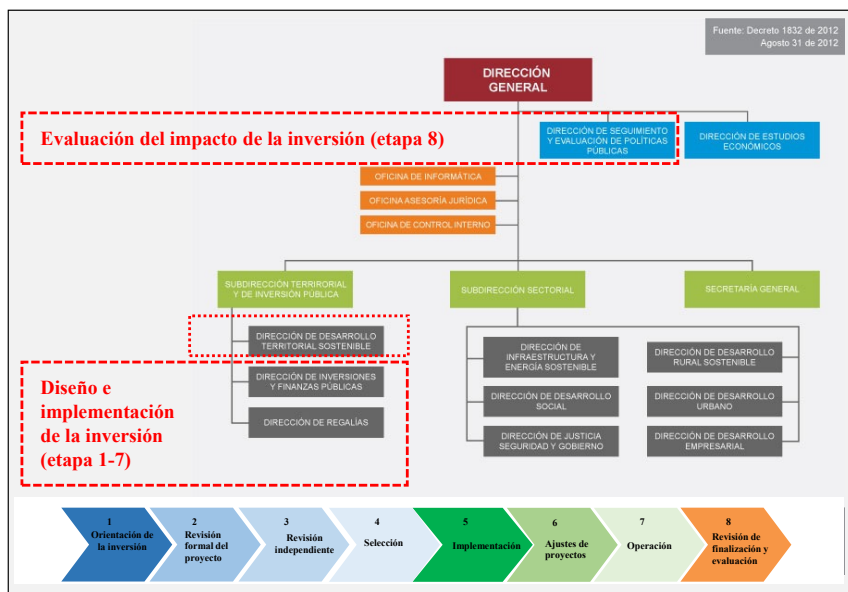
## En resumen: del cumplimiento formal a la gestión eficaz

Resultados intermedios principales:

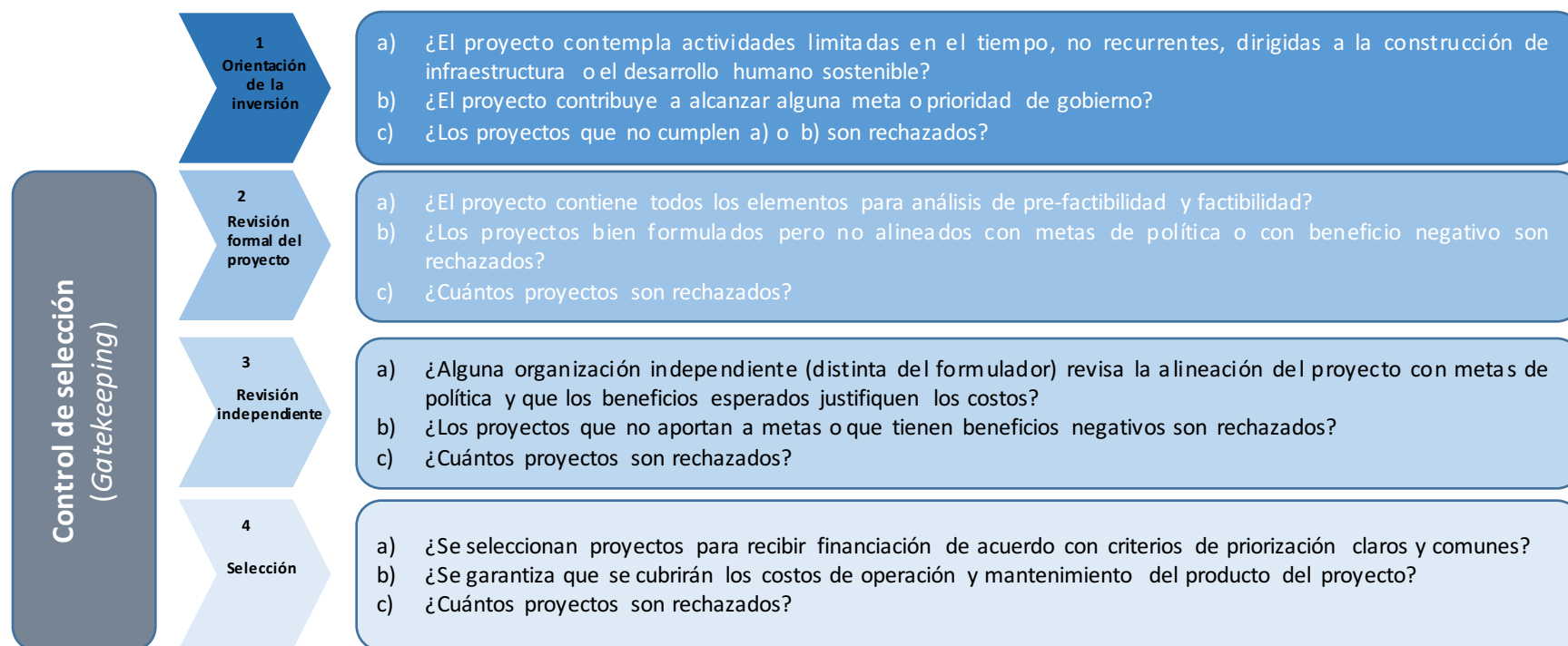
- **Rechazo de proyectos inadecuados.** Proyectos que no se alinean con políticas estratégicas o no costo-efectivos deben ser descartados.
- **Priorización efectiva de proyectos.** Se tienen que priorizar los proyectos de forma que se seleccionen los más adecuados para el cumplimiento de objetivos de política de acuerdo con los recursos disponibles.
- **Suspensión de proyectos en falta.** Los proyectos en etapa de implementación que dejan de tener beneficios positivos han de ser suspendidos.
- **Rendición de cuentas con base en desempeño.** Al cierre del proyecto debe haber información detallada sobre la calidad de los productos entregados, así como sobrecostos y retrasos.

# Arreglos institucionales para mejorar la gestión de la inversión

- Consolidación de cuatro unidades funcionales primordiales: **diseño, implementación, evaluación y asistencia técnica.**
- **Objetivo: centralización de ciertas funciones de gestión** que actualmente están fraccionadas y así como **centralización de responsabilidades** de dichas funciones.



## Anexo: Preguntas orientadoras para cada etapa (i)





## Anexo: Preguntas orientadoras para cada etapa (ii)

